

## Tilburg University

### Vergroening door verzoening

Bovenberg, A.L.; van Hagen, G.H.A.; de Mooij, R.A.

*Published in:*  
Economisch Statistische Berichten

*Publication date:*  
1996

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Bovenberg, A. L., van Hagen, G. H. A., & de Mooij, R. A. (1996). Vergroening door verzoening. *Economisch Statistische Berichten*, 81(4056), 400-404.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



# Vergroening door verzoening

A.L. Bovenberg, R.A. de Mooij en G.H.A. van Hagen\*

**M**ilieuheffingen houden meestal een verandering van eigendomsrechten in: van de vervuiler naar de overheid. Het ligt voor de hand dat zo'n verschuiving veel weerstanden in de samenleving oproept. Daarom is het verstandig om deze verschuiving zoveel mogelijk te beperken, bijvoorbeeld door heffingen gepaard te laten gaan met positieve prikkels voor vermindering van de vervuiling. De recent gepresenteerde voorstellen van de werkgroep 'Vergroening van het fiscale stelsel' bevatten hiervoor een goede aanzet.

Nederland heeft een begin gemaakt met de vergroening van zijn fiscale stelsel. Zo wordt het energieverbruik van kleinverbruikers sinds 1 januari belast met de regulerende energiehelling die bovenop de reeds bestaande brandstoffenheffing is gekomen. Verder zijn recent in het kader van de wet belastingen op milieugrondslag (WBM heffingen ingevoerd op de onttrekking van grondwater en het storten van afvalstoffen. Deze belastingen zullen in 1998 goed zijn voor zo'n 2,5% van de totale belastingopbrengsten. Inclusief belastingen op mobiliteit (brandstofaccijnzen, motorrijtuigenbelasting en belasting op nieuwe personenauto's en motorrijwielen) zullen de milieugerelateerde belastingen dan bijna 12% van de belastingdruk bedragen.

Hoe moet het nu verder met de fiscale vergroening? De Staatssecretaris van financiën Vermeend heeft hiertoe de werkgroep 'Vergroening van het fiscale stelsel' (VFS) in het leven geroepen onder voorzitterschap van Van der Vaart. Op 18 april jl. heeft de staatssecretaris de tweede rapportage van de werkgroep aan de Tweede Kamer verzonden.

De werkgroep VFS heeft als taak voorstellen te ontwikkelen die nationaal realiseerbaar zijn en binnen de huidige kabinetsperiode gestalte kunnen krijgen. De filosofie van het rapport is duidelijk. Fiscale maatregelen dienen een zo groot mogelijk positief milieu-effect te genereren via het corrigeren van prijsignalen met daarbij een zo klein mogelijke verschuiving in de belastingdruk tussen maatschappelijke groeperingen. Dergelijke lastenverschuivingen worden gezien als 'kosten' omdat ze politiek gevoelig liggen en daarmee het maatschappelijke draagvlak voor milieubelastingen ondergraven. De werkgroep stelt daarom voor zogenaamde 'positieve' prikkels in de milieubelastingen in te bouwen. Het gaat daarbij om belastingreducties voor milieubesparende investeringen en andere milieuvriendelijke activiteiten. Deze belastinguitgaven voorkomen dat fiscale vergroening grote negatieve inkomensgevolgen voor bepaalde sectoren heeft. Dit artikel bespreekt de filosofie van de werkgroep VFS vanuit een economische optiek.

## Eigendomsrechten

Nobelprijswinnaar Coase schreef reeds in 1960 over de optimale allocatie in aanwezigheid van externe effecten zoals milieuvervuiling<sup>1</sup>. Coase benadrukt dat de eigendomsrechten van het milieu goed gedefinieerd dienen te zijn. Is aan deze belangrijke voorwaarde voldaan dan internaliseert de markt de externe effecten van milieuvervuiling. De efficiënte allocatie komt tot stand doordat vervuilers met de slachtoffers van de milieuvervuiling onderhandelen over de hoeveelheid vervuiling en de daarbij behorende financiële compensatie aan de eigenaar van de vervuilingrechten. De verdeling van de eigendomsrechten bepaalt mede de verdeling van vermogen en inkomen over vervuilers en slachtoffers.

Omvangrijke transactiekosten verhinderen in de praktijk dat de betrokken partijen direct onderhandelen. Het is met name moeilijk om de diffuse groep van slachtoffers van milieuvervuiling te organiseren. Wanneer een beperkt aantal vervuilers het publieke goed van het leefmilieu aantast is de gedupeerde in feite de maatschappij als geheel. Vandaar dat in de praktijk de overheid meestal optreedt als vertegenwoordiger van de slachtoffers.

Bij de selectie van haar instrumentarium voor het milieubeleid maakt de overheid, vaak impliciet, keuzen over hoe de eigendomsrechten van het milieu worden verdeeld. Als vervuilers de eigendomsrechten van het milieu bezitten zal de overheid, als representant van de slachtoffers, de vervuilers een financiële compensatie bieden om hen te bewegen emissies

\* Bovenberg en De Mooij zijn werkzaam op het Centraal Planbureau en verbonden aan het OCFeB. Van Hagen is als OIO in dienst bij het NWO en evenals Bovenberg verbonden aan het Center for Economic Research van de Katholieke Universiteit Brabant. Bovenberg is lid van de werkgroep Vergroening van het fiscale stelsel. De auteurs schrijven op persoonlijke titel. Met dank aan diverse collega's, i.h.b. Herman Stolwijk, voor commentaar.

1. R.H. Coase, The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, 1960, jg. 3, blz. 1-44.



te beperken. In dit geval regeert het principe 'het slachtoffer betaalt'. Wanneer de slachtoffers eigenaar zijn van het milieu, dienen vervuilers te betalen voor hun emissies. Als representant van de slachtoffers kan de overheid heffingen opleggen of een beperkt aantal verhandelbare emissierechten veilen<sup>2</sup>.

De eigendomsrechten kunnen ook verdeeld worden over vervuilers en slachtoffers. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de overheid een bepaalde norm vaststelt voor de toegestane hoeveelheid emissies zonder dat er financiële transacties plaatsvinden. De vervuiler is dan eigenaar van de emissierechten binnen de norm: er hoeft niet betaald te worden voor de uitstoot van deze emissies. De overheid bezit de rechten boven de norm.

### Stabiele eigendomsverhoudingen

In ons land zullen de meeste mensen het er in abstracto over eens zijn dat ons milieu publiek bezit is en dat geen enkel individu zonder meer het recht heeft dit bezit aan te tasten. Toch zijn de eigendomsrechten van het milieu in de praktijk meestal niet goed gedefinieerd maar onderwerp van onderhandeling in het politieke proces. Het politieke debat over het milieubeleid gaat vaak meer om de verdeling van eigendomsrechten van het milieu dan om de efficiëntie van het instrumentarium.

Economen hebben, door hun preoccupatie met allocatieve efficiëntie, veelal onvoldoende oog voor de strijd om eigendomsrechten die gepaard gaat met het milieubeleid. Zo komen zij vaak met de aanbeveling om via milieubelastingen de externe effecten van vervuiling te internaliseren. Het in een vacuüm ontwerpen van een optimaal belastingsysteem is echter iets heel anders dan een hervorming van een bestaand belastingstelsel waarop economische agenten zich hebben ingesteld<sup>3</sup>. Aan het veranderen van de spelregels van het economische verkeer zijn maatschappelijke kosten verbonden, vanuit het perspectief van zowel rechtvaardigheid als (dynamische) economische efficiëntie<sup>4</sup>.

Dit kan worden geïllustreerd met de onverwachte invoering van een belasting op een voorheen onbelast proces dat het milieu schaadt. Een dergelijke maatregel impliceert dat de overheid de eigendomsrechten van het milieu nationaliseert zodat de vervuilers het recht wordt ontnomen om gratis emissies uit te stoten. De aantasting van deze 'verworven rechten' zal door de vervuilers al snel worden gezien als spelbederf<sup>5</sup>. De hiermee gepaard gaande politieke spanningen ondergraven niet alleen het maatschappelijk draagvlak voor het milieubeleid. Het verminderde vertrouwen in stabiele eigendomsverhoudingen heeft ook schadelijke gevolgen voor het investeringsklimaat en daarmee de dynamische efficiëntie. Immers, vervuilers hebben hun investeringsbeslissingen gebaseerd op de oude spelregels. Ter compensatie van het toegenomen politieke risico zullen agenten een hogere risicopremie eisen wanneer ze zich committeren aan lange-termijn investeringen. Voor lange-termijn investeringen is zekerheid omtrent stabiele eigendomsrechten nu eenmaal van groot belang.

## De tweede rapportage van de werkgroep VFS

De werkgroep Vergroening fiscale stelsel heeft vorige week haar tweede rapport uitgebracht. Dit rapport bevat de volgende punten.

Uitgangspunten:

- nationaal realiseerbare voorstellen;
- voorstellen die binnen drie jaar gestalte kunnen krijgen.

Algemene aanbevelingen:

- combineren van belastingen met positieve prikkels zoals belastingaftrek;
- indexeren milieubelastingen aan inflatie.

Kansrijke verbredingsopties milieugrondslag:

- op de winning van oppervlaktedelfstoffen;
- op bestrijdingsmiddelen in de landbouw;
- op onttrekking van grondwater door industrie en landbouw.

Opties voor belastingen op mobiliteit:

- extra bevoordelen lichte, zuinige auto's in de motorrijtuigenbelasting;
- verlaging vaste LPG-toeslag met gelijktijdige verhoging LPG-accijns;
- verlaging vaste LPG-toeslag voor schone technieken
- verkleining accijnsvoordeel diesel;
- introductie van een milieu-aftrek op de autokostenfictie;
- verhoogd OV-reiskostenforfait voor meer mensen toegankelijk.

### Het tweesnijdende zwaard

De discussie over het tweesnijdende zwaard illustreert hoe het voorbijgaan aan de problematiek van stabiele eigendomsverhoudingen een slagvaardig milieubeleid in de weg kan staan. De opbrengst van milieuheffingen wordt vaak gezien als een belangrijk voordeel van het heffingsinstrument boven andere instrumenten van het milieubeleid. De overheid kan deze opbrengsten immers gebruiken om de belastingwag op arbeid te verlagen. Op deze manier snijdt het zwaard aan twee kanten: milieu én werkgelegenheid.

2. De slachtoffers van vervuiling kunnen ook de toekomstige generaties zijn. In dat geval heeft de impliciete verdeling van de gebruiksrechten van het milieu invloed op de gewenste hoogte van het financieringstekort. Zo impliceert het 'vervuiler betaalt'-principe dat huidige generaties via een lagere overheidsschuld toekomstige generaties moeten compenseren voor de milieuschade ('milieuschuld') die zij aanrichten. Zie hiervoor A.L. Bovenberg, Milieubeleid en budgettaire normen, *ESB*, 8 juli 1992, blz 668-671.

3. Martin Feldstein heeft in dit verband gewezen op het wezenlijke onderscheid tussen 'tax design' en 'tax reform': het ontwerpen van een nieuw fiscaal stelsel zonder hypotheek-renteaftrek is iets heel anders dan het afschaffen van hypotheek-renteaftrek.

4. Het fiscale systeem heeft daarom een grondwettelijk karakter.

5. Dezelfde problematiek speelt ook op andere terreinen waarbij verworven rechten worden aangetast door hervormingen, zoals deregulering en het stimuleren van marktwerking. De belanghebbenden die deze verworven rechten verdedigen slagen er vaak in hervormingen tegen te houden omdat ze goed zijn georganiseerd. Dit laatste geldt veelal minder voor degenen die profiteren van door de hervormingen uitgelokte dynamiek omdat de baten daarvan vaak nogal diffuus over de maatschappij zijn verdeeld.



De gedachte van het tweesnijdende zwaard gaat echter voorbij aan de kosten die verbonden zijn aan het innen van heffingsopbrengsten om zo de wig op arbeid te kunnen verlagen. Een dergelijke operatie komt namelijk neer op het overhevelen van de milieu-eigendomsrechten van vervuilers naar werkenden. Immers, wanneer de opbrengst van een milieuheffing wordt ingezet om de werkgelegenheid te bevorderen zullen vervuilers meestal weinig terugzien van het belastinggeld dat ze aan de overheid afdragen. Zo zullen in het geval van hogere energiebelastingen en lagere lasten op arbeid de energie-intensieve en kapitaalintensieve sectoren middelen overdragen aan de arbeidsintensieve sectoren. Verder zullen, als de opbrengst volledig wordt gebruikt om de arbeidskosten te verlagen, ouderen geen compensatie ontvangen voor hun hogere energierekening. Het terugsluizen van de opbrengst naar ouderen is 'inefficiënt': deze mensen kunnen hun arbeidsmarktgedrag niet aanpassen omdat ze niet meer deelnemen aan het arbeidsproces. Juist omdat deze groep zich zo moeilijk kan aanpassen aan andere spelregels wordt het afzien van compensatie voor ouderen als onrechtvaardig gezien. De politiek deinst daar dan ook meestal voor terug. Zo is de opbrengst van de kleinverbruikersheffing op energie gebruikt om verschillende groepen te compenseren voor hun inkomensverlies, en niet om de arbeidskosten te verlagen. De ouderenaftrek werd bijvoorbeeld verhoogd om de bejaarden te ontzien. Wil het tweesnijdende zwaard echter succesvol zijn voor de werkgelegenheid, dan moet onder de vlag van het milieubeleid een herverdelingsoperatie worden uitgevoerd die het maatschappelijke draagvlak voor milieuheffingen dreigt te ondergraven. Degenen die een slagvaardig milieubeleid een warm hart toedragen zullen dan ook blij zijn dat de werkgroep VFS het tweesnijdende zwaard niet hanteert als wapen om de strijd voor milieuheffingen aan te gaan: de werkgroep ziet terecht milieubaten als doorslaggevend argument voor fiscale vergroening.

### Verzoening van politiek en economie

De politiek hecht doorgaans veel waarde aan stabiliteit van eigendomsverhoudingen, maar heeft vaak onvoldoende oog voor de noodzaak om prijssignalen aan te passen aan nieuwe publieke schaarsten zoals het milieu. Economen daarentegen zijn zich goed bewust van de wenselijkheid om via andere marktsignalen de economische en technologische dynamiek te benutten ten behoeve van nieuwe maatschappelijke noden. Echter, zij houden doorgaans te weinig rekening met het belang van stabiele eigendomsrechten. Hoe verzoenen we de stabiliteit die de politiek wenst met de dynamiek die de econoom verlangt?

De werkgroep VFS zoekt deze verzoening in het combineren van de 'stok' van belastingen met de 'wortel' van positieve prikkels zoals subsidies of belastingreducties voor milieuvriendelijk gedrag. Een bepaald percentage van de kosten voor milieu-investeringen kan bijvoorbeeld worden verrekend met de te betalen milieubelasting. Verder wordt de combinatie van wortel en stok zo gekozen dat de netto finan-

ciële overdrachten van vervuilers naar de overheid worden beperkt<sup>6</sup>. In feite worden de eigendomsrechten van het milieu op zo'n manier over vervuilers en de overheid (als representant van de slachtoffers) verdeeld, dat de vermogens- en inkomensverhoudingen zoveel mogelijk gehandhaafd blijven. Tegelijkertijd verbeteren gewijzigde prijssignalen via zowel de wortel als de stok de allocatie. De combinatie van wortel en stok draagt op deze manier bij aan het maatschappelijke draagvlak voor het milieubeleid. Vervuilers worden immers niet alleen gestraft ('de vervuiler betaalt'), maar ook, bij aanpassing van het gedrag, beloond ('de verschoner verdient'). Zonder veel verschuivingen in de inkomensverhoudingen beoogt de werkgroep op die manier een behoorlijk milieu-effect te realiseren.

Behalve politieke zijn er ook economische voordelen verbonden aan het combineren van wortel en stok. Zo komen stabiele vermogensverhoudingen de betrouwbaarheid van de overheid en daarmee het investeringsklimaat ten goede.

Een ander mogelijk economisch voordeel verbonden aan het inzetten van positieve prikkels heeft te maken met de mogelijke positieve externe effecten verbonden aan het ontwikkelen en gebruik van nieuwe milieutechnologie. Het gebruik van geavanceerde milieutechnologie gaat vaak gepaard met een steile leercurve, waarbij de 'volgende' bedrijven profiteren van de ervaringen van bedrijven die voorop lopen bij de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe technologie. Door positieve prikkels in te zetten om de pioniers te belonen, worden de positieve externe effecten die zij genereren geïnternaliseerd<sup>7</sup>.

### Toepassing van wortel en stok

Het rapport van de werkgroep VFS signaleert een drietal kansrijke opties voor het verbreden van de

6. Andere suggesties om overdrachten van vervuilers naar de overheid te beperken zijn gedaan door de WRR. Zo wordt een heffingsvrije voet voorgesteld bij heffingen. In tegenstelling tot subsidies voor milieuvriendelijk gedrag geeft deze impliciete vorm van terugsluizing echter geen extra prikkel voor het verminderen van vervuiling. Om toch een extra prikkel te geven zou de heffingsvoet ook zodanig kunnen worden vastgesteld dat het minst vervuilende bedrijf geen heffing hoeft te betalen. Andere bedrijven betalen alleen een heffing voorzover hun vervuiling die van het efficiëntste bedrijf te boven gaat. Zie WRR, *Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*, Rapporten aan de regering nr. 41, 1992. Een andere manier om inkomenseffecten te beperken is het aankondigen van toekomstige belastingverhogingen of het verstrekken van belastingreducties gedurende de levensduur van bepaalde kapitaalgoederen. Verder kunnen belastingen fungeren als stok achter de deur voor het afsluiten en naleven van convenanten. Tot slot kunnen energiebelastingen worden verhoogd op het moment dat reële energieprijzen (vóór belastingen) dalen, zodat de reële prijzen na belastingen constant blijven.

7. Dit veronderstelt dat de overheid geen alternatieve instrumenten inzet om deze externe effecten te internaliseren. Men kan zich afvragen of dergelijke positieve prikkels niet ook voor andere technologieën op zijn plaats zijn. Voor een discussie zie M. Porter en C. van der Linde, *Towards a new conception of the environment-competitiveness relationships*, *Journal of Economic Perspectives*, 1995, blz. 97-118.



belastingen op milieugrondslag, namelijk heffingen op oppervlaktedelfstoffen, bestrijdingsmiddelen in de landbouw en de onttrekking van grondwater door landbouw en industrie. Op de wat langere termijn zouden het verbranden van afvalstoffen en het onttrekken van oppervlaktewater aantrekkelijke belastinggrondslagen kunnen zijn. Daarnaast is door de werkgroep een groot aantal andere opties onderzocht, die echter alle zijn afgewezen. De kansrijke verbredingsopties vormen een te smalle basis om een substantiële verschuiving in de belastinggrondslag naar milieu teweeg te brengen: daarvoor is volgens de werkgroep het verder verhogen van belastingen op energie eigenlijk onontkoombaar. Voor deze optie lijkt het politieke draagvlak momenteel echter te ontbreken. Het CDA en de VVD hebben zich immers reeds gekeerd tegen hogere energiebelastingen gedurende deze kabinetsperiode.

De combinatie van de wortel en stok biedt echter ook mogelijkheden om energieheffingen meer ingang te doen vinden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de onlangs in Denemarken ingevoerde energieheffing op bedrijven. Deze energieheffing zal in de komende vijf jaar geleidelijk worden verhoogd, waarbij de opbrengsten gedurende de eerste jaren grotendeels zullen worden gebruikt voor positieve prikkels in de vorm van investeringssubsidies.

Naast energie zou ruimte een belangrijke grondslag kunnen zijn voor verdere vergroening van het fiscale stelsel. Op dit terrein lijkt er meer nationale beleidsvrijheid aanwezig dan bij energie, waarbij het immers vaak om de combinatie van internationaal mobiele vervuilers en grensoverschrijdende emissies gaat. Het is verder niet uitgesloten dat de negatieve externe effecten van ruimtegebruik in de toekomst belangrijker zullen worden ten opzichte van de externe effecten van energieverbruik. Zo lijken toekomstige technologische ontwikkelingen in de mobiliteit vooral schadelijke emissies te zullen verminderen, zonder daarbij de versnippering van de ruimte veel te kunnen inperken<sup>8</sup>.

Het denken over marktprikkels voor een efficiënte allocatie van ruimte staat echter nog in de kinderschoenen. De werkgroep beveelt aan te onderzoeken hoe een andere inrichting van belastingen op onroerend goed zou kunnen bijdragen aan een beter milieu. Deze aanbeveling zou kunnen worden verbreid tot de invloed van het fiscale systeem op het gebruik van ruimte. Zo heeft het fiscale stelsel via de hypotheekrenteaftrek, het huurwaardeforfait, de overdrachtsbelasting, onroerend-zaakbelasting en het reiskostenforfait invloed op het efficiënt gebruik van schaarse ruimte. Woningbouw beïnvloedt het milieu via het gebruik van zowel ruimte als energie. Hetzelfde geldt overigens voor mobiliteit, met name gedurende de spits. De ruimteversnippering veroorzaakt door infrastructuur moet immers vooral worden toegerekend aan degenen die de infrastructuur tijdens de spits gebruiken<sup>9</sup>.

### Wanneer positieve prikkels?

Het gebruik van positieve prikkels kent ook gevaren, en is niet voor elk milieuprobleem op zijn plaats. Zo

ontraden de leerboeken in de milieu-economie het gebruik van subsidies op het reduceren van vervuiling, omdat zulke subsidies te veel toetreding in vervuilende sectoren uitlokken<sup>10</sup>. In feite zijn de eigendomsrechten van het milieu niet goed gedefinieerd: door toe te treden tot de vervuilende sector kunnen bedrijven het aantal vervuiliingsrechten uitbreiden. In tegenstelling tot heffingen internaliseren milieusubsidies de externe effecten van toe- en uittreding niet. Een alternatief is om de eigendomsrechten toe te wijzen aan de bestaande vervuilers, bijvoorbeeld door deze vervuilers gratis verhandelbare emissierechten te verstrekken. Dit onderscheid tussen 'oude' en 'nieuwe' gevallen is echter ook niet zonder bezwaren: de zittende bedrijven kunnen overwinsten die ze danken aan het eigendom van de vervuiliingsrechten gebruiken om nieuwkomers buiten de deur te houden.

Positieve prikkels zijn dan ook vooral aantrekkelijk wanneer toetreding van bedrijven onwaarschijnlijk is, of wanneer andere imperfecties impliceren dat uitbreiding zonder subsidies excessief is. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer vervuiling internationale grenzen overschrijdt, bedrijven internationaal mobiel zijn, en de vervuiliingsrechten in het buitenland in handen zijn van de vervuilende bedrijven. Door belastingen te combineren met positieve prikkels wordt voorkomen dat de bedrijven zich op grond van verschillen in nationaal milieubeleid naar het buitenland verplaatsen zonder dat het milieu er beter van wordt<sup>11</sup>. Dit is de achtergrond van de positieve prikkels die in Denemarken zijn ingebouwd in de nieuwe energiebelasting voor bedrijven.

Permanente positieve prikkels moeten echter worden ontraden wanneer toetredingsbarrières laag zijn, technologische vernieuwing onvoldoende kan bijdragen aan schonere productie, en vervuiling nationaal van aard is. Onder dergelijke omstandigheden is minder netto toetreding (of zelfs uittreding) de meest efficiënte oplossing voor het milieuprobleem. Dit lijkt het geval voor sommige sectoren in de landbouw en voor de versnippering van ruimte die het gevolg is van mobiliteit. Zo bestaat het gevaar dat positieve prikkels voor mobiliteit de totale omvang van de mobiliteit vergroten<sup>12</sup>. Positieve prikkels voor mobiliteit en landbouw dienen dan ook gefinancierd te worden uit reële lastenverzwaringen voor deze sectoren.

Een ander probleem met positieve prikkels in de vorm van belastinguitgaven voor milieuvriendelijke investeringen is dat ze het fiscale systeem compliceeren. Hierdoor nemen de uitvoeringskosten toe. De werkgroep VFS troost zich met de gedachte dat alternatieve milieumaatregelen eveneens met hoge uitvoe-

8. Centraal Planbureau, *Economie en milieu: op zoek naar duurzaamheid*, Sdu, Den Haag, 1996, blz. 137.

9. Zie hierover D. Newbery, Royal commission report on transport and the environment; an economic critique, *The Economic Journal*, 1995, blz. 1258-1272.

10. Zie bijvoorbeeld W. Baumol en W. Oates, *The theory of environmental policy*, Cambridge University Press, 1988.

11. A.L. Bovenberg, Policy instruments for curbing CO<sub>2</sub> emissions: the case of the Netherlands, *Environmental & Resource Economics*, 1993, blz. 233-244.

12. Zie bijvoorbeeld CPB, 1996, op.cit., blz. 147-148.



ringskosten gepaard gaan. Ten opzichte van heffingen zijn positieve prikkels evenwel minder generiek van aard, met alle nadelen van dien. Zo zal de overheid nauwkeurig moeten omschrijven en afbakenen welke investeringen in aanmerking komen voor belastingaftrek. De werkgroep stelt voor de positieve prikkels te richten op investeringen die nog net niet rendabel zijn bij de huidige heffingen en technische mogelijkheden. De overheid zal doorgaans niet over de benodigde informatie beschikken om te kunnen bepalen welke investeringen dat zijn. Om de uitvoeringskosten te beperken zal de overheid vaak haar toevlucht moeten nemen tot een lijst van specifieke investeringen die voor belastingaftrek in aanmerking komen. Zo worden de prikkels beperkt tot slechts enkele vormen van milieuvriendelijk gedrag<sup>13</sup>. Verder bestaat het gevaar dat sommige bedrijfstakken en bepaalde, vaak grotere, bedrijven beter dan andere, vaak kleinere, bedrijven in staat zijn door lobby-activiteiten of via een informatievoorsprong hun investeringen voor belastingaftrek in aanmerking te laten komen. Dit leidt tot concurrentievervalsing<sup>14</sup> en inefficiëntie<sup>15</sup>.

In het licht van deze nadelen verdient het aanbeveling om positieve prikkels doorgaans van tijdelijk aard te laten zijn. Hierdoor wordt bovendien de milieueffectiviteit van de prikkels vergroot: de vervuilers weten immers dat ze alleen bij snelle aanpassing voor belastingaftrek in aanmerking komen. Bovendien wordt toetreding tot de vervuilende sectoren minder gestimuleerd. Verder is de leercurve het steilst, en daarmee de positieve externe effecten het meest omvangrijk, voor de bedrijven die het eerst geavanceerde milieutechnieken installeren.

De werkgroep stelt voor milieubelastingen te indexeren aan de prijsontwikkeling. Om een duurzame economie te verzoenen met economische groei lijkt een reële stijging van de prijs van het milieu echter onontkoombaar. Een verdere reële verhoging van veel milieubelastingen lijkt dan ook op zijn plaats. Door deze verhogingen ruim van te voren aan te kondigen worden herverdelingseffecten beperkt: vervuilers wordt immers de tijd gegund om zich aan te passen. Een verhoging van de milieubelastingen leidt er in de filosofie van de werkgroep automatisch toe dat de positieve prikkels moeten worden herzien: sommige milieuvriendelijke investeringen worden immers ook zonder belastingaftrek rendabel en komen dus niet meer voor positieve prikkels in aanmerking. Op deze manier schuift het front van milieutechnologie steeds verder op. Al met al is het van groot belang dat de overheid zoveel mogelijk duidelijkheid schept over haar toekomstige milieubeleid.

### Tot besluit

De werkgroep VFS heeft bij het ontwikkelen van voorstellen om milieuvriendelijk gedrag fiscaal te stimuleren veel aandacht besteed aan de positieve effecten voor het milieu en aan de stabiliteit van vermogensverhoudingen. Daarom hebben de voorstellen straks een redelijke kans op overleven in de politieke arena. De werkgroep heeft zich gericht op voorstellen die nog deze kabinetsperiode kunnen worden ge-

realiseerd. Deze voorstellen kunnen in de derde rapportage, die in de tweede helft van dit jaar verschijnt, worden geplaatst in het perspectief van de gewenste ontwikkeling van het fiscale stelsel op de wat langere termijn. Hierbij kan ook worden ingegaan op de mogelijkheden om fiscale vergroening op te nemen in een veelomvattend pakket van belastingmaatregelen. Op die manier kan vergroening van het fiscale systeem namelijk verzoend worden met stabiele vermogensverhoudingen zonder daarbij een groot beroep te hoeven doen op positieve prikkels voor specifiek milieuvriendelijk gedrag. Bij een belastinghervorming worden eigendomsrechten immers reed aangetast. Groene belastingen (met name op huishoudens) kunnen de inkomenseffecten van fiscale veranderingen op andere terreinen dan compenseren. Door het combineren van verschillende issues neemt de kans toe dat een politiek compromis wordt gevonden waarbij de meeste maatschappelijke groeperingen per saldo een welvaartswinst boeken<sup>16</sup>. Zo hebben Denemarken, Noorwegen en Zweden groene belastingen ingevoerd als onderdeel van een breed fiscaal pakket. Het politieke draagvlak voor een dergelijke veelomvattende belastinghervorming kan worden versterkt door haar te laten samengaan met lastenverlichting<sup>17</sup>. Ook in dit kader zijn de milieubaten van fiscale vergroening van groot belang. Het verminderen van de last van een vervuild milieu is immers ook een vorm van lastenverlichting.

**Lans Bovenberg, Ruud de Mooij en Gilbert van Hagen**

13. Sommige studies suggeren een zwakke milieu-effectiviteit van dergelijke specifieke subsidies, zie bijvoorbeeld W.J.V. Vermeulen, De beperkte rol voor milieusubsidies: stilere vrachtwagens als voorbeeld, *Milieu*, 1991/2, blz. 50-54. De werkgroep, daarentegen, benadrukt dat via gerichte subsidies relatief grote milieueffecten kunnen worden bereikt.

14. De Europese Commissie zou bezwaar kunnen maken tegen positieve prikkels, als ze deze ziet als in strijd met het principe 'de vervuiler betaalt' en dus als steunverlening aan bepaalde sectoren. Denemarken heeft echter toestemming gekregen van de Europese Commissie voor het inbouwen van tijdelijke positieve prikkels in de nieuwe energiebelasting voor de industrie.

15. Voor unieke projecten die niet op de lijst voorkomen stelt de werkgroep VFS overigens voor om een onafhankelijke instantie te laten toetsen of deze projecten voldoen aan de minimale en maximale rendementseisen. Denemarken heeft voor een integratie van deze afspraken in conventanten gekozen bij de energiebelasting.

16. Voor het potentieel van zgn 'issue linkage' in het doorbreken van een politieke patstelling zie C. Carraro en D. Siniscalco, International coordination of environmental policies and stability of global environmental agreements, in A.L. Bovenberg en S. Cnossen (red.), *Public economics and the environment in an imperfect world*, Kluwer Academic Publishers, 1995.

17. Door het reiskostenforfait te integreren in een hoger arbeidskostenforfait zal de politieke weerstand tegen afschaffing van het reiskostenforfait afnemen. Hetzelfde kan worden bereikt door een dergelijke afschaffing in te brengen in een pakket waarin de overdrachtsbelasting wordt verlaagd en de aftrek voor verhuiskosten wordt verhoogd. Zie o.a. C.C. Koopmans, De prijs van het verkeer, *ESB*, 14 oktober 1992, blz. 992-996 en SER, *Vervolgadvies NMP2*, Verkeer en vervoer, 1994.